

**Halbzeitbewertung INTERREG III A
(2000 -2006) für das Programm
Mecklenburg-Vorpommern /
Brandenburg - Zachodniopomorskie**

Kurzfassung

vorgelegt dem Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg

von **INFRASTRUKTUR & UMWELT**
Professor Böhm und Partner

in Zusammenarbeit mit Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung der Technischen
Universität Darmstadt und
TAURUS Institut an der Universität Trier

Gefördert aus den Mitteln
des Europäischen Struktur-
fonds für Regionale Ent-
wicklung



Potsdam, Darmstadt, Trier, Oktober 2003

1 Einleitung

Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsprogramme soll nach dem Arbeitspapier Nr. 8a der EU-Kommission:

- die Programmaufstellung und den ersten Output beurteilen sowie
- Empfehlungen für Änderungen formulieren.

Die Halbzeitbewertung soll damit der Qualitätsverbesserung von Programm, Durchführung und Projekten dienen.

Für die beiden Regionalprogramme Brandenburg - Lubuskie sowie Mecklenburg-Vorpommern / Brandenburg - Zachodniopomorskie wurde eine gemeinsame Lenkungsgruppe unter dem Vorsitz des Ministeriums für Finanzen des Landes Brandenburg gebildet, um die Ausschreibung durchzuführen und das Gutachten zu begleiten.

INFRASTRUKTUR & UMWELT, Prof. Böhm und Partner, Potsdam in Zusammenarbeit mit der TAURUS Gesellschaft für Umwelt-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung mbH, Trier sowie dem Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt wurde beauftragt, die Halbzeitbewertung durchzuführen. Von den Gutachtern wurde ein methodisches Feinkonzept zur Durchführung der Halbzeitbewertung erarbeitet und mit der Lenkungsgruppe abgestimmt. Die Analyseschritte setzen sich aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Dokumentenanalyse,
- Datenanalyse (mit Stand 28.02.2003),
- leitfadengestützte Experteninterviews,
- Betrachtung von Fallstudien,
- Prozesssimulation sowie
- Entwicklungspfadanalyse.

Auf der Grundlage der durchgeführten Untersuchungen wurden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet, die nach intensiver Abstimmung mit der Lenkungsgruppe im Begleitausschuss am 24. September 2003 vorgestellt und diskutiert wurden. Die vorliegende Kurzfassung der Halbzeitbewertung beschreibt die zentralen Ergebnisse für das Programm Mecklenburg-Vorpommern / Brandenburg - Zachodniopomorskie in aller Kürze. Hinsichtlich der umfassenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen sei auf die Langfassung mit Text- und Materialenteil verwiesen.

Inhaltliche wurden die folgenden Themenkomplexe behandelt:

- Relevanz und Kohärenz der Strategie,

- Zielquantifizierung und Begleitindikatoren,
- Wirksamkeit, sozioökonomische Auswirkungen, Mittelausstattung,
- Qualität der Durchführungs- und Begleitmodalitäten / Effizienz der Programmsteuerung,
- Gemeinschaftlicher Mehrwert,
- Wirtschaftskooperationen sowie
- Ausblick zur deutsch-polnischen Zusammenarbeit.

2 Relevanz und Kohärenz der Strategie

Relevanz der Strategie

Die Aktualisierung der SWOT-Analyse hat ergeben, dass sich die Trends nicht maßgeblich verändert haben. Die Strategie des Programms Mecklenburg-Vorpommern / Brandenburg - Zachodniopomorskie bewegt sich eindeutig im Rahmen der SWOT. Die Strategie könnte dennoch um folgende Aspekte ergänzt werden: Integration der grenzüberschreitenden Arbeitsmärkte, gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung, über-regionaler Grenzverkehr, Natur-Kultur und Entwicklung des ländlichen Raums in Zusammenhang mit integrierten Tourismuskonzepten.

Auch die Handlungsfelder der "Gemeinsamen Erklärung über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit" zwischen Mecklenburg-Vorpommern und Zachodniopomorskie vom Juni 2000 werden durch das INTERREG IIIA-Programm im Wesentlichen berücksichtigt.

Die überdurchschnittlich hohe Gewichtung der Priorität B (Infrastruktur) erscheint angesichts weiterer wichtiger Handlungsfelder und regionaler Bedürfnisse sehr hoch und spiegelt nicht vollständig die Zielprioritäten des Programms wider. Die Mittelbindung zeigt ein recht ausgewogenes Bild. Vor diesem Hintergrund ist die Strategie insgesamt relevant und ausgewogen.

Kohärenz der Strategie

In den Prioritäten werden sowohl die Ziele der grenzüberschreitenden Kooperation als auch die Ziele der Verbesserung der regionalen Rahmenbedingungen in ausgewogenem Verhältnis berücksichtigt.

Die Unterschiede zur Ziel 1-Förderung sollten u.a. im Rahmen der Informations- und Publicitätsmaßnahmen stärker betont werden. Zu INTERREG IIIB werden eher Ergänzungen als Überschneidungen gesehen. Um mögliche Überschneidungen zu LEADER+ zu vermeiden, sollte im Rahmen von INTERREG IIIA besonders auf den grenzüberschreitenden Charakter der entsprechenden Maßnahmen (A-2 und D) sowie auf eine Abstimmung zwischen den jeweiligen Programmverantwortlichen geachtet werden.

3 Zielquantifizierung und Begleitindikatoren

Eine angemessene Quantifizierung von Zielen sowie die Festlegung und Nutzung handhabbarer, aussagekräftiger Indikatoren zur Ermittlung des finanziellen und materiellen Umsetzungsstandes wie auch zur Erfassung aktueller förderrelevanter Trends in der regionalen Entwicklung bilden die Grundlage für eine effektive und effiziente Programmumsetzung.

Zielquantifizierung

Die quantifizierten Programmziele spiegeln, obwohl operationeller Art, wichtige programmübergreifende Aspekte wider. Ergänzungen zur Abdeckung weiterer übergreifender Zielsetzungen sind möglich. Ein Anpassungsvorschlag ist im Materialenteil (Tabelle 31) enthalten.

Auf der Ebene der Prioritäten und Maßnahmen sind die bislang quantifizierten Ziele nicht immer geeignet, das Erreichen der Förderziele der jeweiligen Maßnahmen zu überprüfen, da sie sich auf die operationelle Ebene beschränken. Weil die meisten Maßnahmen jedoch ein sehr breites Spektrum von Fördergegenständen vorsehen, wird eine Ergänzung der quantifizierten Ziele nicht vorgeschlagen. Stattdessen erscheint es sinnvoller, die Begleitindikatoren zu ergänzen und für den nächsten Programmplanungszeitraum auch quantifizierte spezifische Ziele einzuführen.

Die Anpassung bestehender bzw. Festlegung neuer Zielwerte sollte gemeinsam mit den polnischen Partnern vorgenommen werden und in die anzupassenden Programmplanungsdokumente einfließen.

Begleitindikatoren

Der Katalog der Output- und Ergebnisindikatoren sollte im Zuge der Anpassung der EzP dahingehend geändert werden, dass zu den Sitzungen des Begleitausschusses mindestens Aussagen zum Umsetzungsstand der quantifizierten materiellen Ziele möglich sind. Im Materialenteil (Tabelle 32) wird ein Vorschlag unterbreitet, welche Output- und Ergebnisindikatoren für die Begleitung herangezogen werden sollten.

Die Wirkungsindikatoren decken die Teilziele des Programms weitgehend ab. Bisher wurden noch keine Daten zu Programmwirkungen erhoben. Für spezifische Wirkungsindikatoren sollte sichergestellt sein, dass die entsprechenden Daten begleitend erfasst werden. In Bezug auf allgemeine Wirkungen ist zu prüfen, ob Erhebungen zur Ermittlung einer „baseline“ (der Ausgangssituation) notwendig sind.

Die Daten zu den Kontextindikatoren sollten regelmäßig (jährlich zur Erstellung der Jahresberichte) erhoben werden. Um die Grundlagen in diesem Bereich zu verbessern, wird ein aus der Technischen Hilfe gefördertes Projekt zur Erstellung und Fortschreibung einer grenzüberschreitenden Datenbasis zur Beschreibung regionaler Entwicklungstrends vorgeschlagen.

4 Wirksamkeit, sozioökonomische Auswirkungen, Mittelausstattung

Ziel der Ermittlung des Umsetzungsstandes ist es, die Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes bewerten zu können. Dazu wurden entsprechende Daten mit dem Stichtag 28.02.2003 ausgewertet:

Insgesamt wurden für 62 Projekte bisher ca. 38 % der EFRE-Mittel gebunden (ohne Technische Hilfe und Small Project Fund). Dies kann unter Berücksichtigung der späten Genehmigung der Ergänzung zur Programmplanung EzP (21.09.2001) als Erfolg gewertet werden. Problematisch ist jedoch der geringe Auszahlungsstand von 7 % der EFRE-Mittel.

Weitere 26 Projekte wurden beantragt, sind aber noch nicht bewilligt. Dies weist auf eine dynamische Antragsentwicklung und eine weiterhin gute Untersetzung der Maßnahmen hin.

In den einzelnen Maßnahmen ist der Umsetzungsstand zwar unterschiedlich, aber insgesamt recht homogen (relativ hoch in den Maßnahmen B-2, F-2 und G-1, relativ gering in den Maßnahmen A-1, C-1, C-2 und F-1).

Zur Zeit wird keine Mittelverschiebung zwischen Maßnahmen bzw. Prioritäten vorgeschlagen. Bezüglich der Interventionssätze und zum Kreis der Zuwendungsempfänger sollen ebenfalls keine Änderungen vorgenommen werden.

Es wäre zu überlegen, ob künftig die überdurchschnittlich hohe finanzielle Gewichtung für Priorität B aufrecht erhalten werden soll oder ob nicht eine Verschiebung entsprechend des Zielsystems des Programms z.B. in Richtung sozial und ökologisch orientierter Aktivitäten zielführender wäre.

Für die identifizierten Maßnahmen mit Umsetzungsdefiziten (A-1, B-1) sollte z.B. die Euroregion POMERANIA Ausschreibungen bzw. Wettbewerbe durchführen, um aus vorhandenen Projektideen qualitativ hochwertige Projektanträge zu qualifizieren.

Es scheint erforderlich, Kriterien für die Intensität der grenzübergreifenden Zusammenarbeit klarer zu definieren und zu kontrollieren.

Die Projekte zur Wirtschaftsberatung sollten enger untereinander vernetzt werden. Durch bestehende Institutionen sollte ein Angebot für spezifische einzelbetriebliche Beratungen sichergestellt werden, ohne jedoch die Antragstellung innerhalb von INTERREG IIIA für Einzelbetriebe zu öffnen.

In den entsprechenden Maßnahmen sollten Projekte speziell in den Bereichen kommunale Zusammenarbeit und Wissenschaftskooperationen initiiert und gefördert werden.

Der Small Projects Fund (SPF) ist aufgrund seiner Breitenwirkung und der Vielfalt, der durch ihn geförderten Projekte als ein großer Erfolg zu bewerten. Aufgrund der gegenwärtig noch bestehenden mentalen und sprachlichen Barrieren sollte der SPF auch weiterhin über eine adäquate Finanzausstattung verfügen. Es sollte allerdings verstärkt darauf geachtet werden, dass durch den SPF Projekte gefördert werden, die neue oder quantitativ bzw. qualitativ bessere Kooperationen zum Ziel haben.

5 Qualität der Durchführungs- und Begleitmodalitäten, Effizienz der Programmsteuerung

Das bottom-up Prinzip mit der Verankerung der Projektentwicklung bei der Euroregion hat sich bewährt. Die Euroregion muss die Projektentwicklung noch wesentlich stärker als bisher unter den grenzübergreifenden Gesichtspunkt stellen. Die Aufgaben der Euroregion POMERANIA sollten sich dabei nicht für den brandenburgischen und mecklenburg-vorpommerschen Teil unterscheiden.

Der Begleitausschuss wird seiner Verantwortung im Wesentlichen gerecht. Er sollte sich jedoch noch intensiver mit dem Begleit- und Kontrollsystem sowie der materiellen Zielerreichung auseinandersetzen.

Die Schnittstelle ABAKUS - efREporter ist auf brandenburgischer Seite noch nicht vorhanden. Durch eine unnötig aufwändige manuelle Dateneingabe in den efREporter durch die brandenburgische Fondsverwaltung wird die Effizienz der Programmabwicklung beeinträchtigt. Gleichzeitig sollte auch eine Schnittstelle für die polnische Seite eingeführt werden. Die Erfassung der Begleitdaten sollte ebenfalls über den efREporter erfolgen.

Die Delegation vieler Publizitätsmaßnahmen an die Euroregion POMERANIA bewirkt eine effektive Konzentration aller relevanten Informationen an einer Stelle. Jedoch muss auf den Seiten des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern als Träger der Publizitätsverantwortung eine Verbindung zu den POMERANIA-Seiten eingerichtet und die Ansprechpartner der Verwaltungsbehörde und des Geschäftsbesorgers genannt werden. Zudem sollten die Informationen ab 2004 in polnischer Sprache zugänglich sein. Die traditionellen Formen der Kommunikation wie Medienarbeit, Broschüren, Informationsblätter und Veranstaltungen sind stärker zu nutzen.

Hinsichtlich des Kontrollsystems sind die geforderten Strukturen zwar aufgebaut, die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sollten jedoch durch eine Verwaltungsvereinbarung fixiert werden. Bislang wurden bereits ca. 10 Vor-Ort-Kontrollen nach Art. 4 VO (EG) Nr. 438/2001 durch die Prüfgruppe des LFI durchgeführt. Es ist allerdings zu kritisieren, dass noch keine Systemprüfung stattgefunden hat. Zu dem jetzigen Zeitpunkt sollte sich die durchzuführende Systemprüfung bereits auf die neuen, gemeinsamen Strukturen beziehen.

Die Zuständigkeiten hinsichtlich der Programmsteuerung sind in Mecklenburg-Vorpommern auf das Wirtschaftsministerium konzentriert. Vor allem im Hinblick auf die Einbindung der polnischen Seite erscheint eine Verwaltungsvereinbarung zwischen der Verwaltungsbehörde und den brandenburgischen bzw. den polnischen Partnern erforderlich.

Die Verfahren der Projektentwicklung bis hin zur Bewilligung sind zwischen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern unzureichend aufeinander abgestimmt. Die Gemeinsame Verwaltungsbehörde und das Gemeinsame Technische Sekretariat müssen künftig dafür Sorge tragen, dass Projektanträge nach gleichem Verfahren behandelt werden.

Es wird für die künftigen Strukturen ein einfaches Modell aus einer Verwaltungsbehörde, einem Gemeinsamen Technischen Sekretariat und einem Geschäftsbesorger vorgeschlagen. Es ist vorstellbar, in das Gemeinsame Technische Sekretariat als zweite Ebene die Euroregion POMERANIA einzubinden (besonders zur verstärkten grenzübergreifenden Antragsberatung und Projektentwicklung).

Es wird vorgeschlagen, auf den Landesausschuss Brandenburg zu verzichten, um die Effizienz und Transparenz des Programms zu erhöhen.

6 Gemeinschaftlicher Mehrwert

Nachhaltigkeit / Umwelt

Das Umweltziel ist als eigene Priorität im Programm verankert, jedoch mit knapp 3% der gesamten förderfähigen Kosten schwach ausgestattet. Zur besseren horizontalen Integration der Umweltdimension in die Förderung sind im Materialenteil (Kap. 3.5.1.) umfassende Empfehlungen aufgeführt.

Chancengleichheit

Eine gezielte Förderung von Frauen in den personenbezogenen Maßnahmen bleibt dem Zufall überlassen. Die bisherige Bilanz der Förderung fällt dennoch positiv aus. Der Frauenanteil ist auf allen Ebenen hoch. Die im JPD entwickelten strategischen Ansätze zur Verbesserung der Chancengleichheit zwischen Mann und Frau sollten stärker genutzt werden, z.B. durch eine entsprechende Ergänzung der Zuwendungszwecke der Maßnahmen.

Mehrwert zur Ziel 1-Förderung

Der Mehrwert zur Ziel 1-Förderung liegt im grenzübergreifenden Aspekt der INTERREG IIIA-Förderung. Er sollte in Zukunft noch deutlicher herausgearbeitet werden.

Grenzüberschreitender Mehrwert

Das Programm weist Defizite bei der Umsetzung des grenzüberschreitenden Charakters insbesondere im Hinblick auf die direkten Kooperationseffekte auf. Insofern sollte die Bedeutung dieses Aspektes bei der Beratung noch deutlicher gemacht werden und bei der Projektauswahl ein noch stärkeres Gewicht bekommen.

7 Wirtschaftskooperationen

Wirtschaftskooperationen können derzeit innerhalb der Maßnahmen A-1, A-2, B-1 und B-3 in ausreichendem Maße gefördert werden.

Eine direkte Antragstellung von Einzelunternehmen erscheint im Rahmen von INTERREG IIIA zeitlich und organisatorisch nicht praktikabel.

Sinnvoll erscheint es, die bestehenden Möglichkeiten innerhalb von INTERREG IIIA auszubauen und zu vernetzen, um vor allem dem allseits formulierten Bedarf einer betriebsspezifischen Beratung gerecht zu werden. Eventuell sollte gestützt auf eine Untersuchung geprüft werden, inwieweit die bisher arbeitenden Einrichtungen dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, und welche Bereiche aus- oder auch abzubauen sind. Eine solche Studie könnte über INTERREG IIIA (Technische Hilfe) finanziert werden.

8 Ausblick zur deutsch-polnischen Zusammenarbeit

Der EU Beitritt Polens eröffnet innerhalb des Programms INTERREG IIIA neue Möglichkeiten, die durch ein gemeinsames grenzüberschreitendes Programm für jeden Programmraum entstehen. Erstmals bestehen keine strukturellen Hindernisse mehr, die das Verhältnis zwischen PHARE CBC und INTERREG in der Vergangenheit immer geprägt haben. Zudem stehen auf polnischer Seite nunmehr auch sämtliche Strukturfondsprogramme zur Verfügung, sodass INTERREG IIIA auf echte grenzübergreifende Projekte ausgerichtet werden kann.

Die unmittelbar notwendigen Überarbeitungen bzw. Ergänzungen der Programmdokumente - für eine reibungslose Implementierung sollten die Dokumente bis Ende September 2003 der Kommission zur Prüfung vorliegen - werden von "task forces" für die jeweiligen Programmräume vorbereitet. Vor dem Hintergrund des sehr engen verbleibenden zeitlichen Spielraums haben die verschiedenen Beteiligten auf beiden Seiten bereits vorgearbeitet. Es kann festgestellt werden, dass die notwendigen Abstimmungsprozesse "an Fahrt gewinnen" und sich inhaltlich entlang der Leitlinien der Kommission bewegen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es ein gemeinsames Programm mit gemeinsamen Umsetzungsstrukturen geben wird. Leitend sollte ein einfaches zweistufiges Modell aus Verwaltungsbehörde und Gemeinsamen Technischen Sekretariat sein. Es ist ferner zu empfehlen, dass für die Überarbeitung der Programmdokumente beide Sprachen (deutsch und polnisch) genutzt werden. Es sollen zwei geprüfte Sprachfassungen des Programms angestrebt werden.

Aus den neuen gemeinsamen Programmstrukturen resultieren erhebliche Änderungen in den bisherigen Strukturen und Abläufen, die in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen der deutschen und der polnischen Seite festgehalten werden sollten:

- Die Aufgaben der Gemeinsamen Verwaltungsbehörde umfassen gem. Artikel 34 der VO (EG) Nr. 1260/99 die Gesamtverantwortung für das Programm. Aus der Erweiterung des Programmraumes ergeben sich zusätzliche Aufgaben bzw. eine Erweiterung des Umfangs einzelner Aufgaben bzw. Verantwortlichkeitsbereiche.
- Die derzeitige Aufgabendelegation von der Verwaltungsbehörde an Fondsverwaltung und das (künftige) Gemeinsame Technische Sekretariat ist vor dem Hintergrund der künftigen gemeinsamen Programmverwaltungsaufgaben und entsprechender personeller Besetzung zu überprüfen.
- Die Zusammensetzung des Begleitausschusses und des Lenkungsausschusses und die Stimmberechtigung sowie die Regelungen u.a. hinsichtlich des Vorsizes und des (der) Tagungsorte(s) sind aufgrund des gemeinsamen Programms zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Für die Übergangsphase, die für die polnische Seite auch eine Test- bzw. Lernphase ist, müssen funktionierende gemeinsame Strukturen geschaffen werden. Aus den neuen Erfahrungen sollten frühzeitig Schlüsse für die Gestaltung des Programmzeitraums ab 2007 gezogen werden.

Die Beibehaltung bzw. Schaffung einer Diskussionsplattform evtl. im Rahmen von INTERACT zur Behandlung der programmübergreifenden Themen erscheint sinnvoll. Behandelt werden könnten z.B. programmübergreifende Projekte, Abstimmung mit anderen Strukturfondsprogrammen, Vor-

bereitungen auf die Programmperiode 2007-2013.

In der Zukunft könnte auch ein gemeinsames INTERREG-Programm für den gesamten deutsch-polnischen Grenzraum entstehen, in dem regionalspezifische Charakteristika ggf. in Unterprogrammen Berücksichtigung finden könnten. Im Sinne des "bottom up"-Prinzips sollten die Euroregionen hierin in noch höherem Maße eingebunden werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist jedoch die Fortsetzung des "Emanzipationsprozesses" der Euroregionen.

Obwohl die Regelung technischer Umsetzungsdetails nicht unwichtig ist, sollte zum jetzigen Zeitpunkt das Augenmerk vor allem auf die Bildung von effizienten und transparenten Strukturen und Verfahrensabläufen gelegt werden, die möglichst bald Projektanträge auf polnischer Seite ermöglichen, um das Programm gemeinsam zügig fortzuführen.